

Begrijpelijke pensioeninformatie in grensoverschrijdende gevallen: over spanningen en paradoxen

Citation for published version (APA):

Kramer, S. (2019). Begrijpelijke pensioeninformatie in grensoverschrijdende gevallen: over spanningen en paradoxen. *Vakblad grensoverschrijdend werken*, 9(25).

Document status and date:

Published: 20/09/2019

Document Version:

Accepted author manuscript (Peer reviewed / editorial board version)

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Begrijpelijke pensioeninformatie in grensoverschrijdende gevallen: over spanningen en paradoxen

Geschreven door [Sander Kramer](#) 20-09-2019

Auteur: mr. S.P.M. Kramer, promovendus bij ITEM / Institute for Transnational and Euregional Cross Border Cooperation and Mobility en het Maastricht Centre for Taxation, Maastricht University

Vanuit verschillende perspectieven, en vanwege uiteenlopende omstandigheden, lijkt de noodzaak voor grensoverschrijdende pensioeninformatie alsmaar toenemend. Ik bespreek deze omstandigheden en ga nader in op hoe deze omstandigheden de noodzaak van grensoverschrijdende pensioeninformatie onderstrepen. Desondanks lijkt de verstrekking van grensoverschrijdende pensioeninformatie te worden gehinderd door een aantal spanningen en paradoxen. Ik adresseer deze en pleit ervoor dat ze meer aandacht krijgen.

Het fenomeen van de mobiele werknemer

Een mobiele werknemer, in de hoedanigheid van grenswerker, arbeidsmigrant dan wel gedetacheerde werknemer, bouwt over verschillende (Europese) lidstaten pensioenrechten op. Zijn 'pensioen' is daarmee gefragmenteerd en verspreid over verschillende lidstaten. Daarnaast bestaat het pensioen van deze mobiele werknemer uit een verscheidenheid aan pensioenvoorzieningen, -producten, dan wel –verzekeringen. In de praktijk blijkt internationale waardeoverdracht van pensioenkapitaal een erg moeizaam begaanbare weg om dit gefragmenteerde pensioen te consolideren. De mobiele werknemer ziet zich dus geconfronteerd met een versnipperde oudedagsvoorziening waar hij geen geconsolideerd overzicht over heeft.

Binnen verschillende lidstaten, waaronder Nederland en België⁽¹⁾, zijn pensioendeelnemers in de mogelijkheid een overzicht en inzicht te krijgen in hun pensioensituatie. Binnen deze pensioeninformatiesystemen is de informatie over de verschillende bronnen van pensioeninkomen gebundeld en overzichtelijk weergegeven. Toch kennen deze systemen nog enkele hiaten. Ten eerste zijn individuele pensioenproducten (ofwel derde-pijlerproducten) niet opgenomen in deze informatievoorziening; van een volledig overzicht kan derhalve nog niet gesproken worden. Ten tweede wordt informatie over buitenlandse pensioenrechten en –voorzieningen ook niet betrokken in deze nationale pensioenoverzichten. Een geconsolideerd pensioenoverzicht voor de Europees mobiele werknemer ontbreekt dus nog steeds.

Het probleem behoeft aandacht aangezien het aantal mobiele werknemers groeit. In 2018 woonde 3,9% van de Europese beroepsbevolking in een andere EU-lidstaat dan de woonlidstaat.⁽²⁾ Deze grote groep ziet zich dus tot op heden geconfronteerd met een gebrek aan overzicht over de pensioensituatie. De Europese Commissie heeft dit reeds in 2010 onderkend, en opgemerkt dat gezien de groeiende arbeidsmobiliteit en het feit dat pensioen wordt opgebouwd door middel van steeds meer verschillende voorzieningen, een Europees pensioentraceersysteem mobiele individuen kan helpen bij het traceren van hun pensioenrechten, uit verschillende pensioenvoorzieningen in de verschillende lidstaten.

Gebrek aan pensioenoverzicht en de adequaatheid van pensioen

De voornaamste consequentie van dit gebrek aan totaaloverzicht over de pensioensituatie is dat mobiele werknemers niet in staat zijn de adequaatheid van hun toekomstig pensioeninkomen te beoordelen. De Europese Commissie wees er overigens reeds in haar Groenboek pensioenen op dat een adequaat pensioen voor Europese burgers een prioriteit is voor de Europese Unie.⁽³⁾

De 'adequaatheid' van pensioen is een diffuse term die enige uitleg behoeft. In de internationale literatuur wordt een vervangingsratio van 70% gezien als meest gangbare maatstaf voor een adequaat pensioen.⁽⁴⁾ Toch bestaat op deze norm enige kritiek, aangezien onderzoeksbevindingen ook laten zien dat lagere inkomens een hogere vervangingsratio rapporteren dan hogere inkomens. Een voor ieder geldend percentage is derhalve moeilijk vast te stellen en is te arbitrair. Een andere methode om de maatstaf voor adequaatheid van pensioen vast stellen, zou een analyse van het toekomstig uitgavenpatroon na pensionering zijn. Deelnemers zou hierbij gevraagd worden wat, naar hun verwachting, de gemiddelde uitgaven zijn na pensionering. Ook hierbij zijn aanzienlijke verschillen waargenomen tussen inkomensgroepen, hetgeen meebrengt dat ook deze maatstaf niet geschikt is om op uniforme wijze een norm voor de adequaatheid van pensioenen vast te stellen. Voor het bestek van dit artikel wordt 'adequaatheid van pensioenen' beschouwd als de mate waarin het toekomstige pensioeninkomen voldoende is om het arbeidsinkomen te vervangen en de standaard van levensonderhoud te vervangen na pensionering. Bij deze benadering worden de verschillen tussen inkomensgroepen in acht genomen, aangezien het verwijst naar arbeidsinkomen en de standaard van levensonderhoud.

Complexer wordende pensioenomgeving en onomkeerbare financiële beslissingen

Daarnaast zien pensioendeelnemers zich, ook binnen een nationale context, geconfronteerd met een steeds complexere pensioensituatie en complexer wordende en vaak onomkeerbare financiële beslissingen. Wet- en regelgeving omtrent pensioenen, zeker in grensoverschrijdende situaties, wordt steeds complexer en omvangrijker en het is voor de gemiddelde pensioendeelnemer vrijwel onmogelijk om het effect hiervan op zijn toekomstige pensioensituatie te beoordelen. Gezien de alsmaar toenemende verschuiving van risico's naar pensioendeelnemers, wordt ook de verantwoordelijkheid voor de eigen (toekomstige) financiële situatie steeds groter. Hierbij speelt de financiële geletterdheid van pensioendeelnemers overigens een grote rol, waarbij onderzoeksbevindingen hebben aangetoond dat deze geletterdheid over het algemeen laag is. Pensioendeelnemers hebben namelijk moeite met het begrijpen van fundamentele financiële concepten zoals inflatie, risicodiversificatie en renteberekeningen. Dit

onderstreept de noodzaak voor begrijpelijk pensioeninformatie, waarbij deze variabele zo veel mogelijk in acht moeten worden genomen.

Een verder complicerende factor voor pensioeninformatievoorziening is dat pensioendeelnemers onvoldoende geïnformeerd zijn over hun pensioensituatie en een lage betrokkenheid laten zien als het gaat om pensioenplanning. Mensen zijn geneigd het liever uit te stellen en onderzoeksbevindingen laten zien dat ze liever een bezoek aan de tandarts brengen dan bezig te zijn met hun pensioen. Deze omstandigheden kunnen ertoe leiden dat pensioendeelnemers niet in staat zijn goed onderbouwde keuzes te maken ten aanzien van hun pensioen (ofwel 'spookrijdersgedrag'), welke keuzes aanzienlijke kosten met zich mee kunnen brengen, voor zowel de individuen als de samenleving als geheel. De negatieve gevolgen, i.e. het tekort aan pensioeninkomen, zullen immers opgevangen moeten worden door de sociale voorzieningen binnen het sociale 'vangnet'.

Het raadplegen van financiële adviseurs lijkt overigens geen panacee voor deze problematiek. Onderzoeksbevindingen suggereren dat individuen worden afgeschrokken door de vaak hoge advieskosten en over het algemeen ook niet weten waar ze de benodigde informatie, als input voor het adviesgesprek, kunnen vinden. De complicerende aspecten lijken ertoe te leiden dat 'begrijpelijk en pensioeninformatie' verwordt tot een paradox. De spanningen welke deze paradox kenmerken, zullen hieronder worden behandeld.

Spanningen in pensioeninformatieverstrekking

De verstrekking van pensioeninformatie leidt onvermijdelijk tot spanningen tussen vier principes: de begrijpelijkheid, de (juridische) correctheid, de geloofwaardigheid en de persoonlijke relevantie van de verstrekte informatie. Begrijpelijkheid van informatie zorgt ervoor dat de deelnemer ook begrijpt hoeveel pensioen hij kan verwachten na pensionering, hierbij persoonlijke kenmerken zoals financiële geletterdheid in acht nemende. Dit staat vaak op gespannen voet met de (juridische) correctheid van pensioeninformatie, aangezien verstrekkers van pensioeninformatie de neiging hebben de deelnemer te overladen met een veelheid aan informatie omtrent zijn pensioen, teneinde te vermijden dat zij aansprakelijk worden gesteld voor incorrecte of onvolledige informatie. Dit is ook op te maken uit een aantal zaken binnen de Nederlandse civiele rechtspraak. Deze rechtspraak wordt echter gekenmerkt door de bestendige lijn dat ingeval van foutief verstrekte pensioeninformatie, het pensioenreglement leidend is wat betreft de vraag hoeveel pensioen de deelnemer heeft opgebouwd. Teneinde civielrechtelijke aansprakelijkheid wegens incorrecte/onvolledige pensioeninformatie te vermijden, wordt pensioeninformatie vaak voorzien van een disclaimer, bepalende dat, bijvoorbeeld, aan de verstrekte informatie geen rechten kunnen worden ontleend. Het opnemen van een dergelijke disclaimer heeft weer een negatief effect op de geloofwaardigheid van de informatie. De lezer zal hierdoor de neiging hebben de waarde van de informatie lager in te schatten en het gevoel hebben alsnog niet volledig geïnformeerd te zijn. Persoonlijke relevantie van pensioeninformatie zorgt er ten slotte voor dat de betrokkenheid van lezers bij de eigen pensioensituatie wordt vergroot. Onderzoeksbevindingen steunen namelijk de stelling dat pensioendeelnemers meer geneigd zijn de informatie te bestuderen als de persoonlijke relevantie ervan groter is.(5)

Pensioenoverzicht en European Pension Tracking Service

Dit gebrek aan totaaloverzicht over de persoonlijke pensioensituatie kan worden ondervangen door een pensioenoverzicht, dat de deelnemers in staat stelt tot het hebben van overzicht, inzicht en handelingsperspectief in het kader van de persoonlijke pensioensituatie.(6) Het doel van de verstrekte informatie is dat de pensioendeelnemer kan nagaan hoeveel pensioen hij na pensionering kan verwachten, inzicht heeft of dat bedrag voldoende is en kan beoordelen of hij aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld langer doorwerken of het deelnemen aan aanvullende pensioenspaarregelingen, dient te treffen (i.e. handelingsperspectief). Dit handelingsperspectief waarborgt dat de pensioendeelnemer de informatie tot zich neemt en 'er iets mee doet', i.e. de hierboven besproken persoonlijke relevantie. Daarnaast kunnen zij zelf hiermee ervoor zorgen dat zij een adequaat inkomen na pensionering zullen ontvangen.

Dit pensioenoverzicht voor mobiele werknemers kan worden verstrekt via een Europees pensioenregister. In reactie op de oproep van de Europese Commissie in haar Witboek pensioenen in 2011(7), heeft het onderzoekconsortium genaamd TTYPE (Track and Trace Your Pension in Europe)(8) een uitvoerig onderzoek verricht naar de ontwikkeling van een Europees pensioenregister. De conclusie van het TTYPE-consortium luidde dat de ontwikkeling van een Europees pensioenregister, met enige kanttekeningen, haalbaar zou zijn. Het onderzoek bevat een uitgewerkte 'roadmap' voor de ontwikkeling van een dergelijk register. Als opvolger van het TTYPE-project, heeft het zogenaamde ETS-consortium (European Tracking Service) de opdracht gekregen deze bevindingen verder uit te bouwen.(9)

In het kader van de ontwikkeling van een Europees pensioenregister is de opmerking van de Europese Commissie opmerkelijk dat 'met een minimale harmonisatie van sleutelaspecten' traceerdiensten op nationaal niveau kunnen worden aangesloten op een EU-systeem van traceerdiensten.(10) Nog afgezien van het feit dat in niet iedere EU-lidstaat, bijvoorbeeld Duitsland, een pensioenregister bestaat, lijkt een minimale harmonisatie van sleutelaspecten onwaarschijnlijk, wat deze sleutelaspecten dan ook zijn. Daarnaast is het de vraag of de pensioeninformatie verstrekt dient te worden via een koppeling van nationale pensioenregisterdiensten of veeleer een op zichzelf staand Europees pensioenregister. Met het oog op (het gebrek aan) 'harmonisatie van sleutelelementen' zal in de volgende paragraaf worden gezien in hoeverre de verschillende pensioensystemen in de EU-lidstaten en de juridische achtergrond ervan een obstakel hiervoor kunnen vormen.

Uiteenlopende pensioensystemen en de regelgevende kaders

Een aspect van grensoverschrijdende pensioeninformatie dat in onderzoeken onderbelicht is gebleven, is de aanzienlijke verschillen tussen pensioensystemen en de daaraan ten grondslag liggende wet- en regelgeving. Op het

gebied van de inrichting van een nationaal pensioensysteem ligt de verantwoordelijkheid bij de EU-lidstaten zelf en komt de Europese Unie hierin geen bevoegdheid toe. Derhalve bestaan aanzienlijke verschillen ten aanzien van uiteenlopende elementen van de pensioensystemen, bijvoorbeeld de verschillende pensioenleeftijden (en de gevolgen hiervan)(11). Daarnaast loopt hier in toenemende mate een Europeesrechtelijke draad door (i.e. richtlijnen, verordeningen en rechtspraak van het HvJ EU), hetgeen ertoe leidt dat het pensioenrecht is verworden tot een eigen rechtsgebied bestaande uit vele specifieke voorschriften. De spanningen in informatieverstrekking, zoals hierboven beschreven, in acht nemende, wordt het hierdoor steeds moeilijker een duidelijk en compleet overzicht te bieden voor een Europese mobiele werknemer. De belemmerende werking van deze verschillen in systemen en de juridische achtergrond ervan, verdient aandacht bij de ontwikkeling van grensoverschrijdende informatievoorziening.

Vorm van toekomstig pensioen: netto bedragen?

Een laatste aspect van grensoverschrijdende pensioeninformatie waar ik de aandacht op wil vestigen is de vorm waarin het toekomstig pensioenbedrag wordt weergegeven. Zoals in *mijnpensioenregister.nl* reeds is geïmplementeerd, kan worden bepleit dat pensioendeelnemers over hun toekomstig pensioeninkomen worden geïnformeerd door middel van netto bedragen. In die situatie zijn ze namelijk beter in staat de adequaatheid van hun pensioen in te schatten. Op deze wijze kan het geprojecteerde netto bedrag aan toekomstig pensioen worden vergeleken met het huidige netto arbeidsinkomen, waaruit het levensonderhoud wordt gefinancierd. Daarnaast is het netto bedrag een voor de meeste pensioendeelnemers herkenbaar en begrijpelijk bedrag.

Uit inzichten uit de gedragseconomie blijkt dat mensen de neiging hebben in hun afwegingen en besluitvorming, te vergelijken. Individuen weten bijvoorbeeld niet welk nieuwe auto ze willen kopen, totdat de buurman zijn nieuwe aanwinst komt laten zien. Besluitvorming, ook in pensioencontext, is gebaseerd op deze relativiteit, i.e. mensen zijn geneigd te vergelijken. Deze lijn kan worden doorgetrokken naar de pensioencontext: als pensioendeelnemers de adequaatheid van hun toekomstig pensioen willen beoordelen, zullen ze dit willen vergelijken met hun huidige netto inkomen.

Het behoeft geen uitgebreid betoog dat het verstrekken van toekomstige netto pensioenbedragen leidt tot spanningen in de pensioeninformatievoorziening, zoals hiervoor beschreven. Bij de berekening van netto bedragen in *mijnpensioenregister.nl* is er bijvoorbeeld voor gekozen slechts de toepassing van het IB-schijventarief en de algemene heffingskorting erin te betrekken. Hoewel dit wellicht uit het oogpunt van (juridisch) correcte informatie wenselijk is (de kans dat fouten worden gemaakt is namelijk relatief klein), rijzen hierbij vragen vanuit het oogpunt van persoonlijke relevantie van de informatie. Om het simpel te stellen: wat is de (informatieve) waarde van het netto bedrag als dit slechts *grosso modo* wordt berekend?

Daarnaast wordt de verstrekking van een netto pensioenbedrag in grensoverschrijdende situaties bemoeilijkt door het gebrek aan harmonisatie van de fiscale pensioenwetgeving van de EU-lidstaten. Ook dit rechtsgebied wordt gekenmerkt door een veelvoud aan specifieke voorschriften op internationaal, Europees en nationaal niveau welke onderhevig zijn aan onderlinge interactie. Harmonisatie van fiscale pensioenwetgeving is immers onwaarschijnlijk, gezien het unanimitateitsvereiste zoals neergelegd in art. 115 VWEU (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Ondanks positieve integratie (bijvoorbeeld de EC-communicatiedocumenten) en negatieve integratie (infractieprocedures tegen EU-lidstaten) blijven dispariteiten bestaan tussen de wetgeving van de verschillende lidstaten. Ook dit bemoeilijkt de verstrekking van begrijpelijke pensioeninformatie en verdient, wellicht in een later stadium, aandacht bij de ontwikkeling van een Europees pensioenregister.

Conclusie

De noodzaak voor grensoverschrijdende pensioeninformatie, door middel van een Europees pensioenregister, lijkt buiten kijf te staan. Het gebrek aan een totaal overzicht van de pensioensituatie van mobiele werknemers lijkt anachronistisch in een tijdperk van een complexer wordend pensioenveld en steeds lastigere financiële beslissingen. Ondanks veelbelovende onderzoeken, laat de ontwikkeling ervan op zich wachten. De uitdagingen en obstakels voor grensoverschrijdende pensioeninformatie zijn veelzijdig en zij worden, zoals besproken in dit artikel, gekenmerkt door spanningen en paradoxen. Deze spanningen en paradoxen verdienen aandacht in de verdere ontwikkeling van een Europees pensioenregister.

Noten

1 Via www.mijnpensioenoverzicht.nl, respectievelijk www.mypension.be.

2 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview.

3 Europese Commissie, *Groenboek: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels*, COM(2010), 365 final, p. 1.

4 Zie bijvoorbeeld R. Havemane a.o., 'Assessing the Maintenance of Savings Sufficiency over the First Decade of Retirement', *International Tax and Public Finance* (14) 2007, p. 481-502.

5 Zie bijvoorbeeld voor een helder overzicht van deze bevindingen: EIOPA, Good practices on information provision for DC schemes: enabling occupational DC scheme members to plan for retirement, 2013.

6 Zoals ook opgemerkt door de wetgever in de Memorie van Toelichting van de Wet Pensioencommunicatie: *Kamerstukken II* 2013/14, 34008, nr. 3 (MvT) (Wet pensioencommunicatie).

7 Europese Commissie, *Witboek: een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen*, COM(2012), 55 final, p. 14 en 18.

8 <http://ttype.eu/>.

9 Zie https://www.findyourpension.eu/en/news/press-release-european-tracking-service-on-pension_jtigvkdf.html.

10 Europese Commissie, *Witboek: een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen*, COM(2012), 55 final, p. 14 en 15.

11 Zie voor een analyse van de gevolgen van de verschillen in pensioenleeftijden tussen Nederland, België en Duitsland: ITEM Grenseffectenrapportage 2018, dossier 3: regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse, te raadplegen via (https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/dossiers2018/item-grenseffectenrapportage-2018_dossier3-regelingen-pensioenleeftijd-nl-be-de-multidisciplinaire-analyse.pdf).

Gepubliceerd in Vakblad 25, 2019

Rubriek:

- Pensioen